

# Consommation

ANNALES DU C.R.E.D.O.C.

Cole  
Période

CREDOC - Consommation, n° 1965-002,  
Avril - Juin 1965.

Sou1965 - 3082 à 3086

Num

GREDOC-Bibliothèque

4213-1



1965 n° 2

●  
avril juin

Le Centre de Recherches et de Documentation sur la Consommation, association à but non lucratif régie par la loi de 1901, est un organisme scientifique fonctionnant sous la tutelle du Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité. Son Conseil d'Administration est présidé par M. Claude GRUSON, Directeur Général de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques. Ses travaux sont orientés par un Conseil Scientifique que dirige le président de son Conseil d'Administration.

Les travaux du C.R.E.D.O.C. se développent dans les cinq lignes suivantes :

- Étude de l'évolution de la consommation globale par produit et par groupe socio-professionnel.
- Analyse du comportement du consommateur et économétrie de la demande.
- Établissement de perspectives de consommation à moyen terme.
- Méthodologie de l'étude de marché des biens de consommation.
- Étude du développement urbain.

Les résultats de ces travaux sont en général publiés dans la revue trimestrielle « Consommation ».

Exceptionnellement, ils peuvent paraître sous forme d'articles dans d'autres revues françaises ou étrangères ou bien faire l'objet de publications séparées, lorsque leur volume dépasse celui d'un article de revue.

Le Centre de Recherches et de Documentation sur la Consommation peut en outre exécuter des études particulières à la demande d'organismes publics ou privés. Ces études ne font qu'exceptionnellement l'objet de publication et seulement avec l'accord de l'organisme qui en a demandé l'exécution.

---

**Président : Claude GRUSON,**

Directeur Général de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

**Directeur : G. ROTTIER**

**Directeur adjoint : E.-A. LISLE**

---

*Toute reproduction de textes ou graphiques est autorisée  
sous réserve de l'indication de la source.*

XII<sup>e</sup> année  
N° 2 - Avril-Juin 1965

# Consommation

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN D'ÉQUIPEMENT ET DE LA PRODUCTIVITÉ  
INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

GENTRE DE RECHERCHES  
ET DE DOCUMENTATION SUR LA CONSOMMATION

30, rue d'Astorg — PARIS 8<sup>e</sup>

**DUNOD**

É D I T E U R

92, rue Bonaparte PARIS-6<sup>e</sup>

Téléphone : DANton 99-15 C. C. P. PARIS 75-45

Franco : 42 F - Étranger : 50 F - Le numéro : 12 F

## sommaire

### ÉTUDES

E.-A. LISLE

Analyse économique et planification urbaine . . . . . 3

Michel GUILLOT

Louer ou acheter son logement. Réflexions sur le rôle  
de l'avenir dans ce choix . . . . . 17

### NOTES ET CHRONIQUES

Germaine MAILLARD

Les produits surgelés . . . . . 49

Henri BROUSSE

La consommation des boissons de 1960 à 1963 . . . . . 58

Liliane KARAIMSKY

La fréquentation des colonies de vacances jusqu'en  
1964 . . . . . 70

# ANALYSE ÉCONOMIQUE ET PLANIFICATION URBAINE

par

E. A. LISLE (1)

Les économistes ont abordé à une date toute récente la ville en tant que sujet d'analyse économique, l'étudiant dans le même esprit qu'ils analysaient traditionnellement les ménages, les entreprises ou l'économie nationale dans son ensemble.

On trouve certes chez François Quesnay (1758) et A. Smith (1778) d'excellents passages consacrés aux villes en tant que sièges de l'accumulation du capital, de la concentration de la main-d'œuvre et de la division du travail, et par conséquent centres privilégiés de la diffusion du progrès et de la croissance industrielle.

Quesnay et Smith ont cependant abordé la ville plutôt en historiens ou en théoriciens de la science politique qu'en économistes. Un siècle plus tard, Alfred Marshall (1890) soulignait les dangers du surpeuplement urbain pour la santé de la classe ouvrière et proposait d'assujettir les grandes propriétés foncières à une taxe « d'air pur » qui servirait à financer des « parcs publics et des terrains de jeux ». Observant par ailleurs l'influence, sur les entreprises, d'un environnement urbain en expansion (où le développement industriel mûrit comme en serre chaude), Marshall en vint à élaborer son concept d'économies externes. Cependant il n'abordera pas pour autant la ville en tant qu'objet d'analyse économique.

Actuellement, quand on parcourt les tables des matières et les index analytiques des manuels (Boulding ou Samuelson) ou des ouvrages à succès comme la « Société opulente » de Galbraith, on ne trouve à peu près aucune référence à la ville en tant qu'entité relevant de l'analyse économique. On ne relève pas d'articles sur le sujet avant 1960 dans les revues économiques, bien que des sujets voisins — logement, construction ou plans de développement régionaux — aient souvent été traités depuis peu (2).

---

(1) Texte d'une conférence prononcée le 23 Mars 1965 à l'École d'Architecture de l'Université de Londres. Ce texte s'inspire des travaux sur l'économie urbaine menés au C.R.E.D.O.C. depuis six ans. L'auteur tient à associer à cet essai de réflexion tous ses camarades qui ont participé à ces études. Il remercie M<sup>me</sup> J. NIAUDET d'avoir bien voulu en assurer la traduction française et J. DREYFUS de ses critiques et observations lors de la mise en forme définitive.

(2) Voir la remarquable recension bibliographique de John MEYER : *Regional Economics — A Survey*. The American Economic Review, Mars 1963. — Sur les 130 références qu'il cite, près de 50 sont postérieures à 1960, 9 seulement antérieures à 1950. Cela illustre bien la nouveauté du sujet.

Or depuis 1959 les Pouvoirs Publics font appel aux économistes, pour aider à élaborer les programmes de développement et d'aménagement urbain. Qu'attend-on de cette intervention ?

Quel que soit le domaine auquel s'applique la planification, la méthodologie est la même. Qu'il s'agisse du plan d'une ville ou du plan économique de la nation, du programme de fabrication d'un nouveau produit ou de celui d'une nouvelle campagne de promotion de vente, on peut distinguer quatre étapes successives :

- 1<sup>o</sup> l'observation (ou la collecte de statistiques),
- 2<sup>o</sup> l'analyse (ou l'essai d'explication du phénomène observé),
- 3<sup>o</sup> la projection,
- 4<sup>o</sup> la programmation, fondée sur une décision de caractère politique.

Dans le domaine de la planification urbaine l'économiste intervient à chaque étape.

Au stade de l'observation il sait quelles sont les statistiques nécessaires à l'urbaniste, où et comment les obtenir.

Au stade de l'analyse il apporte sa connaissance du comportement économique des personnes ou des entreprises : pourquoi elles produisent, consomment, investissent...

Se fondant sur le comportement passé ou actuel des agents économiques, il sait ensuite prévoir leur conduite future probable.

On se souvient du slogan de Georges Orwell dans « 1984 » qui commençait par ces mots : « qui contrôle le passé, contrôle l'avenir ». Venait ensuite la phrase : « qui contrôle le présent, contrôle le passé », c'est-à-dire truque ou sollicite l'information. C'est là une tentation dont il convient de se garder quand on passe du stade de la prévision à celui de la décision, car en fin de compte, sur la base d'une projection, un programme est esquissé qui traduit une politique, et le rôle de l'économiste est alors de dire aux pouvoirs publics : « telle politique vous coûtera tant en formation de capital et en coûts de fonctionnement, et voici comment vous pouvez la financer », ou bien encore : « si vous ne remodelez pas telle partie de la ville dès maintenant, ou si vous ne construisez pas un hôpital ici ou un viaduc là, à tel prix, il s'ensuivra telles conséquences dont le coût peut être estimé à tant ». En d'autres termes l'économiste est habilité à estimer tous les coûts et tous les rendements (actuels ou futurs) d'un investissement et à aider l'urbaniste à appréhender les conséquences économiques ou les coûts alternatifs d'une décision politique donnée.

A ce niveau, le rôle de l'économiste peut sembler relever du simple bon sens (1), et la plus grande partie de la programmation urbaine entreprise avec des économistes depuis 1959 a été faite dans cet esprit. Il semble cependant que l'on attende plus de l'économiste : une **théorie économique du développement urbain**. Les historiens, les sociologues, les spécialistes des sciences politiques ont chacun une contribution particulière à apporter sur le fait essentiel qu'une ville **croît**, qui est la base même de la planification urbaine. L'économiste doit lui aussi apporter sa contribution et ceci pour au moins deux raisons :

— En premier lieu, l'expansion des villes est une des caractéristiques les plus frappantes, peut-être la condition, en tout cas la conséquence, de

---

(1) A condition toutefois que la notion de coût soit entendue dans un sens restrictif, comptable. Mais on sait que l'économiste a une propension constante à vouloir évaluer tous les avantages et tous les inconvénients — même non monétaires — d'une décision. Pour un exemple fort classique de « calcul économique » complet, cf. le chapitre sur les différentes notions de revenu — y compris le revenu satisfaction ou revenu psychique — dans Irving FISHER *The Theory of Interest*.

la croissance dans une économie développée. Dans « Réflexions pour 1985 » on estime que pour un triplement du revenu national entre 1960 et 1985, la population des villes françaises doublera et représentera 80 % d'une population totale beaucoup plus considérable qu'à l'heure actuelle (57,4 millions en 1985 contre 48 en 1965). Progrès de la richesse nationale, expansion démographique et développement urbain sont de toute évidence liés. L'intérêt classique de l'économiste pour la croissance et la répartition du revenu national le porte donc à étudier la croissance des villes.

— La seconde raison de l'intérêt de l'économiste pour la croissance urbaine est que celle-ci est liée à des grandeurs économiques qui lui sont familières : nombre d'entreprises, parcs d'équipements comme le logement ou la voiture <sup>(1)</sup>, consommation privée et publique, investissements...

De surcroît, parmi les biens matériels qui doivent être répartis entre différents usages se trouve le bien le plus rare parmi les ressources physiques : la terre <sup>(2)</sup>, et depuis Ricardo, la théorie de la rente a été élaborée sur l'analyse de l'emploi du sol.

Quoiqu'il y ait donc d'excellentes raisons pour que l'analyse économique inclue les villes, ce n'est qu'assez récemment qu'une théorie économique de la ville ait commencé d'être élaborée. Mais il y a encore beaucoup de recherches empiriques à entreprendre, avant que ce qui n'est encore qu'une hypothèse de travail, commence à mériter le nom de « théorie ».

Cette hypothèse est que la ville « se comporte » un peu comme les autres agents économiques : probablement plus comme l'entreprise que comme le ménage. Or, qu'enseigne la théorie économique sur l'entreprise? Qu'elle possède ou emprunte un capital, loue des services productifs qu'elle combine, en vue de vendre son produit avec le maximum de profit. De surcroît dans une économie de marché où l'expansion tend à être la règle, cette action se déroule face à la concurrence d'autres entreprises. Cette description sommaire peut s'appliquer à une ville ; elle possède ou loue des terrains et des équipements — routes, service des eaux, égouts, et des services publics tels que des moyens de transports ou des installations de loisirs et de culture ; dans certains pays les réseaux de distribution d'énergie, dans d'autres les écoles, les logements ou les hôpitaux sont possédés ou gérés par la ville ; la ville emploie de la main-d'œuvre pour entretenir et distribuer ces services ; elle fait payer un certain prix pour nombre d'entre eux, quoique pas nécessairement au coût marginal, mais — et en ceci la ville diffère de l'entreprise — la ville offre d'autres services gratuitement et doit donc les financer par des impôts ou des subventions venant de l'État.

Sur un point fondamental toutefois le « comportement » de la ville semble différent de celui de l'entreprise : la recherche du profit maximal ne paraît pas être son principal motif. Certes, une municipalité est très consciente du coût que le public acceptera sous forme de prix directs ou d'impôts municipaux, ce qui suggère bien que la maximisation du profit politique motive les élus. Mais, en dehors d'un « partage du fromage » à l'américaine <sup>(3)</sup> le profit politique ne se prête guère au calcul économique. Cependant, une entreprise non plus n'agit pas uniquement par recherche du profit, qui n'est un critère suffisant de décision que dans des conditions

(1) « Réflexions pour 1985 » prévoit un triplement du parc de voitures particulières qui atteindrait 20 000 000 de voitures en 1985.

(2) En toute rigueur le bien rare ici est le sol urbain, c'est-à-dire un espace doté ou à proximité d'équipements urbains.

(3) Spoils system.

stationnaires. Dans une économie en expansion, la tactique de l'entreprise doit être de croître au moins aussi rapidement que ses concurrents (sinon elle disparaîtra) si bien que son comportement tend à être celui de l'éleveur de cochons « qui achetait des terres pour cultiver plus de maïs, pour élever plus de cochons, pour acheter plus de terre, pour cultiver plus de maïs, pour élever plus de cochons... ». Mais ici apparaît une ressemblance frappante avec la ville où s'observe aussi le principe de maximisation (pierre angulaire de l'analyse économique) **la maximisation du taux de croissance**.

Nous négligerons le rôle (somme toute secondaire) de l'économiste dans l'établissement des statistiques. Quel est en revanche son apport au stade de l'**analyse**, de la **prévision** et de la **programmation**, compte tenu de son hypothèse que la ville se comporte comme l'entreprise ? C'est ce qu'il convient d'examiner.

## I. ANALYSE

L'économiste qui envisage la ville en tant qu'agent économique doit tout d'abord se demander ce qu'est le produit, qui sont les clients et ce qui entre dans la fonction de production.

En essayant de définir le produit, nous nous heurtons d'emblée à des difficultés, car le produit est en fait une masse hétérogène de services plutôt que de biens, et beaucoup d'entre eux n'ont pas de prix. En ce sens, une ville ressemblerait plutôt à un grand magasin offrant une gamme étendue d'articles variés dont beaucoup seraient gratuits. Toutefois, la notion de coût de production reste valable et son niveau donnera une idée assez juste de la qualité du service rendu pour une taille donnée de marché et un ensemble donné de services.

En second lieu qui sont les clients ?

La réponse est beaucoup plus précise : on peut concevoir une ville comme fonctionnant tout d'abord pour satisfaire les besoins des entreprises et des ménages qui y résident, les uns et les autres assurant par ailleurs le revenu de la communauté par leurs relations économiques extérieures.

Une ville fournit aussi en général des services aux personnes de passage ou n'y résidant que temporairement, qui fréquentent ses centres commerciaux ou de loisirs, son université, ses hôpitaux, qui utilisent ses transports, séjournent dans ses hôtels, etc...

Ainsi la richesse et la prospérité d'une ville dépendent des résidents permanents dans leur double fonction de consommateurs et de producteurs, et des résidents temporaires qui ne sont que consommateurs. Pour accroître son niveau de vie en offrant un plus grand choix de meilleurs services, tout en bénéficiant d'économies d'échelle, une ville doit attirer plus de résidents. Sans doute y a-t-il des seuils dans ce processus d'expansion, qui se caractérisent au contraire par des « déséconomies d'échelle », lorsque telle infrastructure devient saturée. Le coût (collectif et individuel) des transports dans une agglomération hypertrophiée en est l'exemple le plus frappant. Mais nous raisonnons ici sur le cas, que nous pensons le plus fréquent, d'agglomérations qui sont encore dans la phase des rendements croissants.

Si elle veut développer son marché — en termes de zone d'attraction et de clientèle desservie — en vue d'élever le niveau du service rendu (1),

---

(1) En ceci, la ville se distingue de l'entreprise : l'extension de son marché est moins une fin en soi qu'un **moyen** d'élever le niveau de vie de ses habitants.

la ville doit connaître ses clients actuels ou potentiels. Il n'y aurait aucun sens à construire des logements de qualité exceptionnelle ou à tenter d'attirer des commerces de luxe dans un quartier habité par des ouvriers peu payés.

Prenons l'exemple des nouvelles villes d'Israël. Ce pays, poursuivant une politique de décentralisation, vise à peupler les zones vides de la Galilée et du Néguev en créant des villes de développement. L'expérience a montré que sans commerces de luxe, sans un bon lycée, ni services médicaux et équipements de loisirs de qualité on ne pouvait espérer y attirer les professions libérales et les cadres supérieurs. Et si ces derniers répugnaient à venir, les entreprises elles-mêmes, qui auraient pu absorber la main-d'œuvre excédentaire, ne s'y décentraliseraient pas. La répartition socio-professionnelle des habitants, tout comme leur âge et leur revenu sont donc les éléments essentiels d'un diagnostic correct des besoins d'une ville et de ses chances de développement.

Les possibilités d'emplois par branche d'activité, par sexe et aptitude professionnelle sont tout aussi importantes à connaître. La région de l'Étang de Berre en donne une autre illustration. Son pourtour représente une agglomération mi-rurale, mi-industrielle, de près de 100 000 habitants, s'étirant sur 80 km de circonférence. Les possibilités d'emplois sont à peu près exclusivement masculines de sorte que plusieurs milliers de femmes font le trajet de Marseille tous les jours pour trouver un emploi dans les commerces de détail et les services personnels ou administratifs qui manquent dans la région elle-même. Une distorsion de ce type n'est pas rare et implique que la ville ne remplit pas correctement ses fonctions envers ses habitants, perdant par là même des possibilités de développement et de prospérité accrue. Dans l'exemple qui vient d'être cité la zone de peuplement industriel, urbain et rural est composée d'une vingtaine de communes poursuivant des programmes d'équipement indépendants, sinon concurrents. La solution que dicterait la science politique serait un syndicat de communes ou un district urbain établissant un plan d'équipement unique pour toute l'agglomération. Trop souvent les rivalités de petites villes voisines retardent ainsi la création des équipements collectifs — lycée ou hôpital par exemple — qui les desserviraient en commun.

Les ménages et les entreprises sont les clients de la ville et la plupart de ses habitants permanents sont aussi des producteurs. Ils lui fournissent aussi ses revenus par les taxes locales. Planifier l'avenir d'une ville implique de connaître la tendance probable de sa population : son nombre, ses revenus et ses comportements. C'est ici qu'interviennent les techniques de projection de l'économiste. Elles sont fondées principalement sur des modèles de croissance employés, non pas tant pour une entreprise isolée que pour un groupe d'entreprises et surtout beaucoup plus généralement pour l'économie nationale tout entière. Le concept de base de ces modèles de croissance est celui des interrelations entre les différentes unités d'un ensemble.

## II. LA PRÉVISION

Il est relativement facile de prévoir la croissance naturelle de la population résidant actuellement dans la ville, même sur une période de 10 à 20 ans. Mais de telles prévisions n'ont qu'une importance mineure par rapport à l'accroissement de la population par immigration. Il convient de séparer l'immigration des inactifs (tels que les retraités sur la Côte d'Azur) et celle des personnes en quête d'emploi. Le premier type d'immigrant est purement autonome et motivé par des raisons non économiques :

le sociologue ou le psychologue devront dire pourquoi telle ville attire les retraités, et sur la base de leur analyse l'économiste pourra formuler des estimations forfaitaires. L'immigration provoquée par l'emploi répond en revanche à des motifs purement économiques et pour la prévoir il faut analyser le développement des entreprises existantes, regroupées par branche d'activité. Le problème doit être décomposé et affronté en plusieurs étapes.

En première approximation, étant donné la structure industrielle d'une ville (selon, par exemple une nomenclature à deux chiffres) et étant donné l'évolution prévue des mêmes branches au niveau national, on peut supposer que les entreprises locales de chaque branche croîtront — en termes de production et d'emploi — comme les mêmes branches dans le reste du pays : c'est ce qu'on appelle la **projection homothétique**.

L'exactitude de ces projections dépendra évidemment de la finesse des projections disponibles au niveau national. Mais même en l'absence de telles projections, dans bien des cas il est possible de faire des estimations raisonnables des possibilités futures d'emplois dans une industrie donnée : la construction navale, l'industrie textile ou les transports ferroviaires sont des exemples évidents d'industries en régression, tout au moins en termes d'emplois. On n'est pas encore habitué à l'idée que l'industrie automobile est aussi une branche en déclin, bien qu'à Détroit on en soit pleinement conscient. Mais on commence à douter de l'opportunité de monter une grande usine automobile à Rennes pour stimuler une région en régression.

On peut aussi, quand la projection homothétique est impossible, **extrapoler la tendance**. Les deux méthodes restent frustes et les écarts trouvés par rapport à la réalité lorsqu'on les utilise pour « expliquer » le passé, sont souvent considérables. En tout état de cause ce sont ces écarts qui traduisent l'influence des facteurs propres à l'agglomération (ou la région) qu'il y a lieu d'expliquer pour prévoir leur évolution probable (1).

La projection homothétique, plus ou moins fine, et l'extrapolation de la tendance, corrigées des facteurs locaux qui pourraient justifier une augmentation ou une diminution des résultats arithmétiques, ne sont qu'une première approximation. Celle-ci donne toutefois un résultat fondamental en dehors des chiffres d'emplois proprement dits, puisqu'elle souligne combien le développement futur de la ville est lié et conditionné par le reste de l'économie, c'est-à-dire par des facteurs exogènes : les influences incontrôlables par la ville (2). C'est là un point très important car il définit nettement les limites d'un taux de croissance potentiel de la ville en termes à la fois de population et de revenu. Deux facteurs imposent une correction à cette première approximation.

En premier lieu, elle donne le taux de croissance de l'emploi induit de l'extérieur, dans les entreprises ou plutôt les groupes industriels existants. Elle ne donne aucune information de l'effet sur l'emploi de nouvelles branches industrielles qui naîtraient dans la ville. Nous nous trouvons devant un cas assez analogue à celui de l'immigration des inactifs évoqué précédemment. Mais ici c'est l'économiste plutôt que le sociologue qui pourra émettre un jugement quant aux perspectives que la ville offre à une industrie nouvelle donnée, et la ville pourra alors tenter d'attirer

---

(1) Voir J. DREYFUS, *Recherche et Aménagements Urbains*— Rapport C.R.E.D.O.C. mai-juin 1965, pour une critique des méthodes de projection employées.

(2) La dichotomie endogène-exogène vaut, ici encore, en première analyse seulement. Il est certain qu'une ville subit des effets engendrés ailleurs (ondes de choc de la décentralisation industrielle par exemple). Il est non moins certain qu'elle cherche à provoquer certains de ces effets par l'aménagement des zones industrielles, le démarchage d'entreprises, les interventions politiques, etc...

cette industrie. Que les villes agissent effectivement ainsi est une illustration supplémentaire de leur comportement d'entrepreneurs cherchant à protéger et accroître leur marché.

Nous en sommes donc arrivés au taux de croissance de l'emploi de l'industrie existante et au taux de croissance autonome résultant de la naissance de nouvelles industries (quoique le terme « autonome » soit impropre dans la mesure où cette croissance résulte de l'action de la ville elle-même). Il reste le taux de croissance de l'emploi induit de l'intérieur, c'est-à-dire engendré par la croissance de la population elle-même : car une population croissante a besoin de plus de transports et de commerces, de services d'éducation et de santé, de plus d'équipements collectifs et d'administration, et tout ceci offre plus de possibilités d'emplois. Cela ne signifie pas que le développement économique d'une ville puisse être un phénomène de génération spontanée (sauf peut-être pour les très grosses agglomérations) ; cela signifie qu'une ville ayant reçu un revenu global (salaires, profits et transferts) du reste de l'économie, se développe alors un peu comme un réacteur surgénérateur — ou comme le disait un célèbre architecte, comme une fosse septique.

Nous parvenons donc à une, ou de préférence à plusieurs estimations de l'emploi futur, la pluralité des projections montrant nos incertitudes et simultanément les marges de liberté dont jouit la ville. Car nos projections ou prévisions engendrent le plan : d'un faisceau de projections nous choisirons celle qui semblera soit la plus probable, soit la plus souhaitable et ce taux choisi d'expansion de l'emploi deviendra un objectif politique que la ville s'efforcera d'atteindre. Toutefois, avant de prendre cette décision par un processus d'approximations successives, il nous faut tirer d'autres conclusions des projections d'emplois.

Nous commençons par déduire la population totale par âge et par sexe de notre prévision de population active. Ceci implique la connaissance des taux d'activité actuels et de leur évolution future, qui pourra différer sensiblement des moyennes nationales dans la ville étudiée. Pour des taux donnés de nuptialité, de natalité, et de mortalité (qui peuvent être les moyennes nationales), on estimera la population totale. C'est cette dernière grandeur qui constitue le marché des services de la ville : logements, écoles, transports publics, voies de communication et parcs de stationnement, hôpitaux et dispensaires, plateaux et terrains de jeux, etc...

Deuxièmement, les chiffres d'emplois par branche d'activité donneront une idée de la croissance du revenu des salariés ou des entrepreneurs individuels. La prévision du revenu pourra être améliorée si nous pouvons ventiler les emplois de chaque branche selon la qualification professionnelle. Les prévisions de revenus par groupe socio-professionnel (entrepreneurs individuels, professions libérales et cadres supérieurs, ouvriers, salariés, retraités...) sont importantes pour deux raisons. En premier lieu, elles donnent une base pour estimer la richesse imposable future des habitants de la ville. La seconde raison est qu'elles permettent des prévisions du comportement des ménages. Les revenus moyens et la distribution des revenus selon le groupe socio-professionnel, une fois connu l'élasticité de la demande ou le taux de possession par rapport au revenu des divers biens et services, permettent d'estimer ce que sera la demande totale probable pour chaque groupe de produits dans 5 ou 10 ans. On aura ainsi un aperçu des changements prévisibles de structure dans le commerce de détail et on pourra déterminer le pourcentage de propriétaires d'automobiles ou la demande de différents types de logement.

Il convient de souligner ici l'importance de l'étude du comportement du consommateur dans les projets de planification urbaine : nous devons

connaître les structures de budget des habitants de la ville, où et comment ils se logent, comment ils se déplacent pour leur travail, leurs affaires, leurs loisirs ou leurs achats ; et en plus des facteurs économiques ou sociaux comme les prix, les revenus ou la catégorie socio-professionnelle qui expliquent partiellement leur conduite, nous devons aussi rechercher les motivations psycho-sociologiques qui expliquent l'attitude du consommateur envers les équipements urbains et pourquoi certains équipements attirent la clientèle alors que d'autres la repoussent. Car une ville, comme une entreprise, est intéressée par ses clients — elle s'y intéresse même sur le plan supérieur de leur bien-être — et il lui faut en savoir le plus possible sur leur comportement, actuel et futur. L'analyse de ce comportement se révélera un des instruments les plus utiles pour améliorer les techniques de planification urbaine. Or elle est impliquée dans l'idée même que la ville est une entreprise qui doit connaître son marché et sa clientèle (1).

En résumé, nous construisons donc un modèle de croissance à étages multiples. Nous estimons d'abord la croissance naturelle d'une population constante, la population actuelle. Deuxièmement, nous estimons l'accroissement net de l'emploi induit de l'extérieur ou autonome, et l'augmentation de la population totale qu'implique cet emploi additionnel. Nous obtenons ainsi une augmentation primaire de la population totale qui elle-même donne lieu à une demande additionnelle de travail. Cette augmentation d'emploi secondaire induite de l'intérieur, conduit à une nouvelle augmentation de la population totale. On pourrait répéter les itérations, mais il est souvent inutile de les multiplier. Avant de fixer le taux de croissance démographique à long terme qui deviendra la base de son plan d'investissement, la ville devra pourtant choisir le rapport du taux d'accroissement de l'emploi à celui de la population totale qui lui paraîtra le plus souhaitable pour une croissance harmonieuse.

En se fixant un objectif de croissance harmonisée, la ville doit cependant s'habituer à estimer l'aléa (2) qui l'entoure et qui traduit le fait qu'elle subit plus souvent qu'elle ne dirige son développement.

En reprenant l'exemple des villes de développement d'Israël, une population qui serait composée presque exclusivement d'ouvriers non qualifiés ayant à charge de nombreux enfants jeunes et des ascendants âgés, rend pratiquement impossible un développement autonome : de telles villes voient les jeunes qu'elles ont formés émigrer vers les villes offrant de plus grandes possibilités d'emploi, et s'ils sont remplacés par des immigrants plus ou moins chômeurs et chargés de familles, le cercle vicieux continue. Ce modèle de développement urbain particulièrement défavorable se retrouve aussi dans les bas-quartiers qui survivent en se dégradant sous les effets combinés de logements médiocres et bon marché, de possibilités limitées d'emploi et du départ des jeunes ayant une qualification professionnelle. Dans tout plan d'urbanisme un objectif politique fondamental doit être de considérer et de corriger ces aspects économiques et sociologiques de la croissance ; une ville est aussi prospère et riche que ses clients, et son but doit être de consolider et de développer cette prospérité, sinon elle est condamnée à l'appauvrissement et à la « clochardisation ».

---

(1) A l'inverse, il est intéressant de signaler que les études de programmation urbaine ont introduit une dimension nouvelle qui promet d'être féconde dans l'analyse classique de la demande, qui avait tendance à considérer le consommateur comme un être éthéré dépourvu de coordonnées spatiales.

(2) Sous cet angle, la ville, comme l'entreprise, peut aussi être considérée comme un « agent ludique » (selon l'expression de G. Th. Guilbaud) jouant contre d'autres villes, l'État, la Nation... et devant apprendre à apprécier l'enjeu et les risques de la partie.

### III. PLANIFICATION

De l'analyse et de la prévision nous passons maintenant au plan c'est-à-dire aux buts politiques et aux moyens de les atteindre.

Le mot plan est ambigu : nous l'employons dans le sens de plan d'urbanisme, ou de plan directeur pour définir une utilisation du sol et une densité d'occupation. Mais c'est un sens différent de celui de « plan d'investissement de capitaux » ou de « programme de production » d'une entreprise ou de « plan de développement » d'un pays. Le mot plan signifie alors l'échéancier des biens à produire ou des équipements à construire et à localiser, en même temps que les programmes correspondants de dépenses et de financement.

Il est évident que l'économiste peut aider à la planification urbaine dans la mesure où la planification est entendue dans ce dernier sens, qui est complémentaire, et non un substitut du sens traditionnel. Il revient à l'architecte et à l'urbaniste de faire un projet de ville comme d'un endroit où les gens vivent, travaillent et se déplacent. Ils le font de concert avec l'ingénieur des travaux publics à cause de contraintes légales, techniques et hygiéniques comme les problèmes de circulation ou de stationnement, de distribution d'eau ou d'enlèvement d'ordures. Sur le vu du projet, l'économiste devra dire s'il est rentable ou dans quelles conditions il peut le devenir.

Quel sera donc le rôle de l'économiste à cette étape de la planification ?

Planifier, au sens où l'économiste entend ce terme, est faire une politique (c'est pourquoi l'économie s'appelait autrefois économie politique).

En collaborant avec les urbanistes, l'économiste devra répondre à la question et si nécessaire provoquer celle-ci : « Dans quelle espèce de communauté voulons-nous vivre dans 10 ou 20 ans d'ici ? » Les réponses qu'il cherche ne sont pas exprimées seulement en termes d'hectares ou de milliers de population, mais aussi en termes de structures industrielle et socio-professionnelle et de répartition de la richesse. En outre, ces objectifs démographiques et économiques ne peuvent se définir indépendamment de la concurrence à laquelle la ville doit s'attendre de la part des autres villes appartenant au même réseau urbain. Une fois de plus la théorie économique nous est utile dans son analyse des relations oligopolistiques et oligopsonistiques, c'est-à-dire les relations qui existent entre quelques grandes entreprises achetant et vendant dans un marché concurrentiel, où les décisions et la politique de chacune d'elles réagissent sur celles des autres. Un tissu urbain est typiquement un marché oligopolistique et oligopsonistique : chaque ville est en concurrence avec d'autres pour les affaires, le capital et les gens. Et les efforts concurrentiels de toutes les villes de la zone se combinent pour favoriser la croissance de la zone aux dépens des zones rurales ou de zones urbaines moins dynamiques — cependant qu'une unité monopolistique — l'État — intervient plus ou moins lourdement dans le processus.

L'économiste apportera sa contribution pour définir les buts et la politique de la ville, sachant bien que cette politique devra être révisée et les buts eux-mêmes revus périodiquement, car nous vivons dans un monde incertain, concurrentiel, et démocratique.

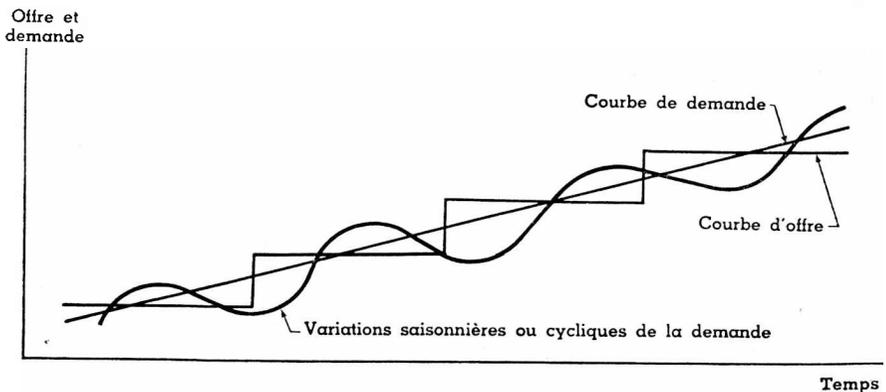
Les objectifs sont en grande partie déterminés par l'histoire et les structures actuelles de la ville (tous ses atouts productifs et ses avantages compa-

rés). Plus l'horizon du plan est reculé, plus les objectifs deviennent aléatoires et plus la ville est libre de réviser ses objectifs. La politique sera la stratégie ou le cheminement le mieux adapté pour atteindre ces objectifs, compte tenu des facteurs (exogènes) sur lesquels la ville ne peut agir : croissance économique nationale (ou internationale), concurrence des autres villes, autorité de l'État. Étant donnés les objectifs, la ville devra fournir les services que ses habitants anciens ou nouveaux exigeront, sinon ils s'installeront ailleurs ou s'en iront. Une ville peut ici prendre modèle sur l'entrepreneur, s'agissant d'estimer les besoins d'infrastructures, c'est-à-dire les réseaux de voirie, d'eau et d'assainissement, et de superstructures (logements, écoles, hôpitaux, etc...).

Étant donné que les coûts de ces équipements sont lourds et les terrains rares, de tels investissements ne peuvent se faire séparément les uns des autres, ni être laissés entièrement à l'initiative privée. La ville elle-même doit fixer et localiser sur le terrain son programme de développement.

A cette étape de la planification — la programmation physique — où les besoins d'investissement sont localisés pour satisfaire un certain volume de demandes, en un lieu donné et une date déterminée, l'économiste doit constamment rappeler aux urbanistes que les demandes des différents services sont liées. Si l'on construit  $n$  maisons il faut aussi prévoir  $p$  écoles primaires et  $q$  écoles secondaires. Si un nouveau quartier résidentiel est éloigné des lieux de travail ou du centre commercial, il faut en même temps prévoir les transports adéquats. Quand on projette un super-marché il faut prévoir une capacité de stationnement suffisante. Tout ceci est évident — du moins espérons-le. Mais peut-être avons-nous appris que de telles normes existent de la façon la plus dure possible : en faisant payer notre myopie aux habitants de nos villes en expansion. Nous commençons maintenant à prendre conscience que dans une ville comme dans une usine, dans une armée ou même sur un chantier, il existe un problème logistique, qui peut être traité par la programmation linéaire. Puisque les charges de demandes de services urbains sont très étroitement corrélées, elles exigent des investissements complémentaires. Et puisque chaque investissement est souvent massif (c'est-à-dire indivisible) il n'y a qu'une gamme limitée de combinaisons d'investissements qui satisferont une demande composite.

En d'autres termes, face à une fonction de demande continue, croissant avec le temps, nous avons un profil d'offre discontinu, entraînant de ce fait un excès ou un manque de capacité à long terme, sans compter tous les problèmes de pointe.



Nous sommes donc amenés à définir, avec beaucoup plus de rigueur que cela n'a été fait jusqu'à maintenant, des complexes d'équipements pour des zones urbaines ou des banlieues ayant des tailles et des densités de population différentes. Mais il faut reconnaître qu'étant donné à la fois le caractère massif et la longue durée de vie des équipements urbains d'infrastructure — beaucoup plus longue que la plupart des équipements industriels, excepté les chemins de fer, les centrales hydrauliques, ou les canaux — il sera souvent nécessaire de construire d'assez fortes capacités provisoirement excédentaires. Sinon on sera obligé soit de se passer complètement de l'équipement, soit de fournir des installations qui seront très rapidement saturées. Si l'on doit opter entre un parti avec saturation rapprochée et un parti avec un excès de capacité, on peut comparer le coût futur actualisé d'avoir à démolir et à reconstruire ultérieurement, au coût actualisé de la capacité excédentaire. De tels exercices de calcul économique sont fréquemment employés dans l'industrie pour prendre des décisions d'investissements ; ils sont encore rarement employés en urbanisme, où ils ont pourtant un fructueux avenir.

Nous venons de passer à la première étape de la planification — la programmation physique impliquant la localisation sur le terrain et l'adaptation dans le temps de la capacité à la demande — à l'étape de la planification économique — ou de la programmation financière. Ce faisant, est apparu le terme de « calcul économique ». Celui-ci implique généralement la comparaison de tous les coûts et rendements escomptés d'un investissement donné. Le taux d'actualisation qui rend égale la valeur de l'échéancier des coûts et de l'échéancier des rendements est intitulé « l'efficacité marginale du capital ». L'entrepreneur typique n'investira pas si l'efficacité marginale ainsi définie n'est pas supérieure aux taux d'intérêt auquel il peut emprunter — sinon il aura avantage à placer ses capitaux plutôt que d'investir lui-même.

Dans certains cas, une ville peut se livrer au calcul économique exactement comme une entreprise, par exemple dans le choix entre un système d'autobus ou de trolley-bus pour les transports urbains, ou l'appréciation du moment où un métro devient rentable par rapport à des transports en surface. Mais, dans bien des cas, les investissements urbains n'ont aucun rendement au sens de l'économie de marché. Cependant, ils ont un coût et il est toujours possible — et de bonne économie — de comparer la valeur actuelle de l'échéancier des coûts de deux investissements répondant au même besoin. Souvent, il n'y aura pas de solution optimale, mais plusieurs solutions également économiques ou coûteuses. Le choix final se fera alors en fonction de critères non économiques.

Il est évident que cette méthode ne convient pas quand il s'agit de partager des ressources entre des parcs de stationnement ou des terrains de jeux, ou entre des écoles ou des lits d'hôpitaux. Tous ces types d'investissements sont nécessaires et dans des proportions données compte tenu de la population. Mais la contrainte financière fait généralement qu'on ne peut pas tout avoir simultanément. En supposant qu'il n'y ait pas de contraintes légales fixant des priorités, comment alors choisir quand le choix implique en fait avoir tel service maintenant et de retarder tel autre de 5 ou 10 ans ?

Soyons francs : dans le domaine des services urbains qui sont hors de l'économie de marché (c'est-à-dire offerts gratuitement au consommateur), il n'y a pas de critère **purement** économique — un prix — pour guider le choix. En tout état de cause l'économie n'est jamais « pure » — elle est politique. En dernier ressort donc le choix ne peut aussi être que politique. C'est-à-dire qu'il sera fait en référence à un système de valeurs éthiques.

Mais avant de jeter ainsi le manche après la cognée (et en vérité ce n'est pas vraiment le cas) l'économiste peut aider à circonscrire le problème du choix, et ceci de deux façons (1).

En premier lieu, il peut parfois estimer le coût de remettre à plus tard un des investissements : moins de place dans l'hôpital pour avoir plus d'écoles, implique plus de soins à domicile (et donc des charges accrues pour l'État) ou un service d'ambulances municipales plus étoffé pour desservir un hôpital plus éloigné. Connaître tout ceci ne dispense pas la ville de choisir ; mais cette connaissance fait au moins ressortir les conséquences d'un choix donné, ce qui est important à la fois pour ceux qui prennent les décisions et pour leurs électeurs.

Deuxièmement, bien que certains services urbains soient offerts gratuitement, supprimant ainsi le prix comme critère de choix, il faut cependant les financer. Ici encore s'appliquera le principe de substitution : la ville se tourne vers ses clients qui sont aussi ses citoyens, sa propre substance en fait, et leur dit « avec notre richesse actuelle, nous pouvons avoir tel équipement urbain, mais pas tel autre et l'un sans l'autre rendra beaucoup moins de services. Les choses étant ce qu'elles sont nous devons attendre 5 ans avant d'installer l'équipement complémentaire. Mais si nous trouvons les fonds nécessaires nous pouvons avoir les deux dès maintenant. A combien évaluons-nous le coût de l'attente et le coût des inconvénients intérimaires, par rapport au coût d'une augmentation des impôts locaux ? » Le raisonnement peut se traduire en chiffres dans le budget de la ville.

	1961	1965	1970	1975
<b>Ressources</b>				
Impôts et taxes .....	47	56	57	58
Taxes sur l'eau .....	4	6	8	6
Autres recettes .....	14	17	18	18
Emprunts .....	30	19	15	16
Subventions d'équipement .....	5	2	2	2
<b>Total des ressources .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Emplois</b>				
Dépenses de fonctionnement .....	57	57	54	51
Amortissements d'emprunt .....	9	17	17	17
Investissements .....	34	26	29	32
<b>Total des emplois .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Total des emplois ou des ressources (millions de francs) .....</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>36</b>	<b>50</b>

Source : d'après J. AZCARATE : Les possibilités financières de la ville de X... d'ici à 1975 (CREDOC 1962).

(1) Il est significatif et encourageant que le type de calcul économique schématisé ci-dessous commence à se répandre, ce qui est symptomatique d'une plus grande rationalité et cohérence dans la gestion urbaine.

Le tableau ci-contre donne sous une forme très simplifiée, la somme des comptes d'affectation et de capital d'une ville d'environ 70 000 habitants dont le plan de développement couvre la période jusqu'à 1975. Le total du compte agrégé double pendant la période considérée.

### Compte d'affectation

**Impôts et taxes** : l'estimation de l'augmentation des taxes est le résultat de trois facteurs :

- a) croissance de la population environ 40 %,
- b) augmentation du revenu individuel d'environ 85 %,
- c) triplement des redevances sur l'eau, les autres redevances et taxes restant inchangées en grande partie parce qu'elles étaient déjà parmi les plus fortes pour les villes de cette taille.

**Autres recettes** : ce sont principalement des subventions de l'État liées à certaines dépenses courantes (aide de l'État aux écoles privées et aux frais généraux de la ville).

### Dépenses de fonctionnement

Elles ont été prévues en augmentation de 5 à 6 % par an pour couvrir les besoins d'une population croissante tout en améliorant la qualité des services urbains. Une productivité accrue et une économie d'échelle rendraient l'augmentation moins rapide que celle de la dépense totale.

### Compte de formation de capital

On avait admis que la capacité de remboursement des emprunts pourrait atteindre jusqu'à 30 % du produit des taxes locales, le pourcentage en 1961 étant de 19 %. 30 % était considéré un maximum. La capacité de remboursement déterminait un taux d'emprunt, tous les emprunts étant normalisés à 25 ans et 5,5 % d'intérêt. On avait tenu compte de « l'effet de résonance », au cours de la période, des emprunts exceptionnellement élevés de 1961 après quelques années d'emprunts beaucoup plus faibles. Ce phénomène illustre bien la nature des problèmes financiers qui sont soulevés par le caractère massif de certains équipements urbains (ici une nouvelle station d'épuration et grand collecteur).

Les prêts en capitaux de l'État varient sensiblement d'un équipement à l'autre. On avait admis qu'ils représenteraient une proportion moyenne de 15 %. Totalisant toutes les recettes et soustrayant toutes les dépenses nous trouvons que la ville aurait des ressources à investir s'élevant à environ le tiers du total des recettes du compte agrégé d'affectation et de capital. A peu près la moitié de ces ressources à investir seraient couvertes par emprunt, le reste représentant l'effort d'autofinancement de la ville elle-même. Il convient de remarquer qu'entre 1953 et 1961, cette ville avait financé ses investissements uniquement par emprunts ou subventions. Le programme financier envisagé supposait donc un changement radical du comportement. Cependant les ressources totales à investir, qui se dégageaient des calculs sans une trop forte augmentation des impôts locaux mais moyennant une évaluation assez optimiste de la capacité de remboursement étaient légèrement insuffisantes pour financer le programme physique établi sous les mêmes hypothèses de croissance démographique et économique. L'écart n'était pas considérable — de l'ordre de 6 à 7 % — il était en fait **marginal**. Mais il suffisait pour que le problème se ramenât à ceci : « ou bien la ville abandonne certains investissements pendant cette période — c'est-à-dire remet à plus tard le développement de tel quartier ou la réalisation de tel projet, ou bien elle augmente la pression fiscale. C'est au Conseil Municipal de décider et de faire sanctionner son choix par les électeurs ».

Une telle proposition est peut-être à la fois trop idéaliste et trop rationnelle pour trouver sa place dans des discours politiques en période électorale.

Il n'en reste pas moins que c'est exactement le langage que l'économiste doit tenir aux élus locaux en étayant son argumentation par des chiffres et des exemples précis. Il contribuera ainsi à rendre la ville à la fois une communauté plus consciente de ses responsabilités et une unité économique plus efficace.

Nous avons comparé la ville à une (grande) entreprise, à la nation, une fois même à une fosse septique. Nous avons souligné la ressemblance entre un Maire (et son Conseil Municipal) et un entrepreneur et quoique notre propos fût l'analyse économique appliquée à la planification urbaine nous avons autant traité de l'économiste que de son œuvre. Ceci vient de ce que l'économie politique ne peut être neutre. Keynes disait de l'économiste qu'il doit être « mathématicien, historien, homme d'État, philosophe. Il doit comprendre les signes et parler avec des mots. Il doit envisager le particulier par rapport au général, et appréhender l'abstraction et le concret dans la même envolée. Il doit étudier le présent à la lumière du passé, en vue de l'avenir. Aucune partie de la nature humaine ou des institutions humaines ne doit entièrement lui échapper. Il lui faut être déterminé et désintéressé en même temps, aussi distant et incorruptible que l'artiste, mais parfois aussi terre à terre que l'homme politique. » (1).

Puissent nos propos avoir démontré que l'analyse économique ainsi conçue peut servir la planification urbaine.

---

(1) J. M. KEYNES, *Biographie d'Alfred Marshall*, 1924.